

С.В. Довгаль, канд. екон. наук
Г.П. Пасемко, д-р наук. держ. управління
Г.Є. Бєседіна, канд. екон. наук

Харківській національний аграрний університет (м. Харків)

**МАКРО- ТА МІКРОРІВНІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
СПІВВІДНОШЕННЯ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯ
В ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ**

У статті надано спробу уточнити співвідношення понять «соціальна справедливість», «соціальна політика», «соціальний захист» та «соціальна підтримка» в практиці дії держави та регіональних органів управління в соціальній сфері. Звертається увага на певну законодавчу неузгодженість та певну підміну понять, що існують. Окреслено перспективи подальшого наукового пошуку шляхів оптимізації соціальної політики в Україні.

***Ключові слова:** соціальна політика, соціальна справедливість, соціальний захист, соціальна підтримка, державне управління, регіональне управління, макрорівень соціального захисту, мікрорівень соціального захисту.*

Постановка проблеми. Зазвичай, соціальну справедливість різні верстви населення сприймають та визначають по-різному. Багато що залежить тут від рівня освіти, політичних уподобань, соціального статусу та таке інше. Між тим, визначення цих понять вкрай необхідне не лише для розробки соціальної політики на загальнодержавному та регіональних рівнях, а й для суто практичних завдань, пов'язаних з наданням послуг соціального захисту.

Однак, певна частина проблем розробки та реалізації соціальної політики, особливо на місцевому рівні, потребує свого подальшого наукового усвідомлення.

Серед них і проблема визначення співвідношення між поняттями „соціальна справедливість”, „соціальна політика” та „соціальний захист населення”. Нам видається, що саме в цій площині існує багато

неточностей та підміни понять. Необхідно більш докладніше обґрунтувати сутність взаємозв'язку цих понять, їх взаємовпливу одне на одне.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, так чи інакше пов'язані з проблематикою організації управління соціальною сферою розглядаються в наукових працях багатьох вітчизняних дослідників. Серед них зазначимо, передусім, роботи О. Величко, Н. Вітренко, П. Гайдуцького, Б. Данилишина, М. Карліна, В. Карсекіна, В. Лугового, В. Мандибури, Л. Мельник, В. Петюха, В. Скуратівського та інших. Дехто з них концентрує свою увагу на проблемах фінансування соціальної політики, інші зосереджуються на розгляді організаційно-економічного механізму державного регулювання виробництва соціальних послуг та благ, окремі роботи присвячено законодавчому забезпеченню надання послуг соціального захисту населення.

Мета даної статті полягає в окресленні співвідношення основних понять, які суттєво впливають на характер розробки, сутнісне наповнення та механізми реалізації соціальної політики держави та органів регіонального управління.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, соціальна справедливість передбачає створення умов для всіх членів суспільства рівних можливостей для реалізації власних здібностей та задоволення життєвих потреб, співвідношення винагороди з боку суспільства та його державних інституцій за справи, вчинки та характер життєдіяльності індивідів за їх внесок в розвиток суспільства.

Слід відмітити, що в будь-якому суспільстві на макрорівні існують певні верстви населення, життєдіяльність яких не може регулюватися принципом співвіднесення розмірів трудового внеску з отриманою винагородою. Про це досить переконливо писав Теренс Ганслі [2, с.54]. Це – діти, підлітки, молодь, що не досягла працездатного віку і не створює саме з цієї причини а ні інтелектуального, а ні матеріального продукту але потребує витрат суспільства на своє утримання. Такі витрати є необхідними, поза як вони забезпечують розвиток суспільства шляхом виховання майбутнього працездатного населення, тобто тієї частини суспільства яка в майбутньому буде забезпечувати його життєдіяльність. Це дозволяє стверджувати, що принцип соціальної справедливості в цьому розрізі вимагає створення в суспільстві умов для розвитку здібностей всіх громадян і вибору ними таких видів трудової діяльності, яка б відповідала їх здібностям. Насамперед – це система професійної підготовки кадрів,

створення рівних можливостей для отримання освіти й умов для використання отриманих знань.

На відміну від зазначеної категорії громадян певні верстви населення втрачають працездатність певного моменту. Це – пенсіонери, які закінчили трудову діяльність і також не створюють матеріальних цінностей а лише їх споживають. В цих випадках принцип соціальної справедливості лягає в основу взаєморозрахунків між суспільством та індивідом за багаторічну трудову діяльність останнього, що забезпечувала життєдіяльність суспільства в минулому.

Існує й така категорія громадян, яка має доступ к розподілу суспільних благ, але з причини фізичних чи психічних обмежень нездатна їх виробляти. Цивілізоване суспільство повинно тут у відповідності до принципів соціальної справедливості та гуманності створювати умови для їх підтримки.

В цілому, дії суспільства на макрорівні (державних та самоврядних структур, установ громадянського суспільства), побудовані у відповідності до принципів соціальної справедливості, створюють умови для забезпечення балансу інтересів різних верств населення та встановлення соціального порядку. Тобто, соціальна справедливість є категорією макрорівня соціального захисту населення.

Слід мати на увазі й таке – будь-яке суспільство має певні можливості для адаптації до заходів держави, що їх передбачається впроваджувати в соціальній сфері. Ми згодні з тими, хто стверджує - без урахування цих адаптаційних можливостей побудова обґрунтованої соціальної політики є неможливою, особливо в суспільствах транзитивних, які знаходяться в стані трансформації[1, с.17].

Окрім принципу соціальної справедливості при розробці соціальної політики слід виходити із тих чи інших соціальних пріоритетів. Соціальні пріоритети – це соціальні завдання, які визначаються суспільством на певних етапах його розвитку в якості найбільш суттєвих та невідкладних. Особливо важливим питання визначення соціальних пріоритетів стає тоді, коли суспільство знаходиться в кризовому стані і немає достатньої кількості ресурсів для вироблення соціальних благ в необхідній для нього кількості. Тут слід мати на увазі те, що в найбільш узагальненому вигляді розробка та реалізація тієї чи іншої соціальної політики передбачає вплив діючого законодавства на соціальні відносини, котрі змінюються й вимагають, в свою чергу, відповідних змін в законодавстві. На нашу

думку, лише взаємний вплив законодавства на суспільні відносини і навпаки, в змозі забезпечити розвиток суспільства.

З огляду на зазначене вище, слід відмітити, що фактично є два рівня правового регулювання в сфері соціальної політики:

1. прийняття на державному рівні законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють ті чи інші відносини, які виникають в зв'язку з наявністю певної соціальної проблеми, вирішення якої можливе лише на загальнодержавному рівні;

2. прийняття нормативних актів та соціальних програм на рівні органів місцевого самоврядування, які регулюють суспільні відносини, що виникли в зв'язку із наявністю місцевих соціальних проблем.

В останньому випадку місцеве самоврядування діє на підставі відповідного закону, що робить його діяльність в соціальній сфері населеного пункту чи регіону подібною за характером до державного регулювання. Тут слід зазначити, що практика соціальної роботи самоврядних структур часто-густо стикається саме із законодавчими негараздами, зокрема, неузгодженістю деяких статей базового закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” та чинного Бюджетного Кодексу. Про це говорив другий Президент України Л.Д. Кучма в своєму виступі на Муніципальних слуханнях іще в 2003 році [3, с.4]. Зазначимо, що докорінно ситуація не змінилася й до сьогодення часу, хоча минуло майже 15 років. Так, і Стратегія подолання бідності в Україні, що її затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України в 2016 році не вирішує докорінно, перш за все, проблему законодавчого забезпечення можливостей оптимального фінансування дій влади усіх рівнів в сфері розробки та реалізації соціальної політики як у державі в цілому, так і в межах її регіонів [5].

На макрорівні механізми дії соціальної політики являють собою підтримку державою та іншими соціальними інституціями певних верств населення шляхом використання суспільних можливостей (ресурсів), а також окремих, необхідних для суспільства установ та організацій. Таку природу та характер мають механізми використання суспільних ресурсів, які спрямовуються на створення та підтримку систем освіти, охорони здоров'я, культури, забезпечення житлом, тощо тих громадян, які самостійно не в змозі вирішити ці проблеми. Серед цих механізмів виділяють соціальний захист, соціальну підтримку та соціальну допомогу.

Соціальний захист є більш ємною категорією – це система заходів, спрямованих на ліквідацію перешкод щодо реалізації громадянами своїх

соціальних прав. Причому, слід мати на увазі, що ці соціальні права людина отримує ще при народженні і вони є рівними без огляду на стать, національність, соціальний статус батьків та рівень їхнього добробуту та таке інше. Соціальний статус включається в дію тоді, коли держава визначає категорії населення, що потребують соціального захисту. Тут державні механізми щодо забезпечення соціального захисту спрямовуються на конкретну людину в незалежності від його майнового та матеріального стану (наприклад, доступ до безоплатної медичної допомоги повинні мати як люди з невеликим рівнем доходів, так і ті, що мають високі доходи). Принцип матеріальної забезпеченості починає діяти тоді, коли надається соціальна допомога.

Соціальна допомога виглядає більш вузькою дефініцією, яка використовується на мікрорівні соціального захисту. Вона по суті є системою заходів, які передбачають створення умов щодо реалізації законів, соціальних програм та забезпечення мережі соціальних установ, діяльність яких спрямована на збереження соціального статусу людини, яка з певних причин відчуває соціальні негаразди. Соціальна допомога спрямована на збереження якості життя, яке залежить від економічного стану суспільства, управлінських можливостей держави та особистої відповідальності людини за своє існування. Принцип надання соціальної допомоги полягає в тому, що при прийнятті рішень враховуються як соціальний статус особи, так і її матеріальний стан. Соціальна підтримка – це діяльність органів місцевого самоврядування, суспільних організацій чи благодійних фондів, спрямована на конкретну особу або групу осіб, що потребують негайної соціальної допомоги, скажімо, в разі втрати житла в наслідок техногенної катастрофи чи стихії. Головним принципом соціальної підтримки є її адресність та публічність. Таким чином, соціальна допомога, здебільшого, є категорія мікрорівня соціального захисту населення.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Функціонування соціальної політики у всіх її аспектах відносно будь-якої категорії громадян і означає здійснення соціального захисту. При цьому, невірним є ствердження, що соціальний захист здійснюється по відношенню лише до найменш забезпечених верств населення. Насправді, у соціальному захистові, тобто у використанні суспільного потенціалу, який має суспільство та його інституції є потреба у підприємців, депутатів, державних службовців. Наприклад, при забрудненні навколишнього середовища, забезпеченні національної безпеки то що. Тому, соціальний

захист слід розглядати як на макро-, так і на мікрорівні. При цьому, в останньому випадку мова буде йти скоріше про заходи соціальної допомоги та підтримки.

Як бачимо, проблема надання послуг соціального захисту пов'язана із використанням певних ресурсів, що зумовлює необхідність розгляду специфіки діяльності установ соціальної інфраструктури як матеріальної основи реалізації соціальної політики. З огляду на це, слід визначати макро- та мікрорівні соціальної політики та соціального захисту. На нашу думку, цей напрямок наукових досліджень є дуже перспективним і потребує значної уваги вітчизняних науковців.

Бібліографічний список: 1. Мельник Л.Ф. Державне регулювання економіки. – К.: ТІНГ, 1994. 2. Теренс М. Ганслі. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. – К.: Основи, 1996. 3. Шляхи розвитку місцевого самоврядування. Виступ Президента України Леоніда Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Урядовий кур'єр, № 182 від 30 вересня 2003 року; 5. Про схвалення Стратегії подолання бідності. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року, № 161-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.

С.В. Довгаль. Г.П. Пасемко, Г.Е. Беседина. Макро- и микроуровни социальной политики: соотношение базовых понятий и их использование в государственном и региональном управлении. В статье рассматривается соотношение понятий «социальная справедливость», «социальная политика», «социальная защита», «социальная помощь» в региональных органах управления в социальной сфере. Обращается внимание на определенную законодательную несогласованность и определенную подмену существующих понятий. Очерчены перспективы дальнейшего научного поиска путей оптимизации социальной политики в Украине.

Ключевые слова: социальная справедливость, социальная политика, социальная защита, социальная помощь, государственное управление, региональное управление, макроуровень социальной защиты, макроуровень социальной защиты.

S.V. Dovhal, G.P. Pasemko, G.I. Besedina Macro- and micro-levels of social policy: the interrelation of basic concepts and their use in state and regional government. The article deals with the interrelation of the concepts

"social justice", "social policy", "social protection", "social assistance" in the procedures for developing the policy of social and economic development of Ukraine and its regions.

The authors proceed from the fact that these concepts have different degrees of coverage, and, most importantly, differ from each other in essential content. The broadest is the definition of "social justice", which assumes the creation of equal conditions for all members of society to realize their own capabilities and satisfy life needs, the ratio of remuneration on the part of society and its institutions for the deeds, acts and character of the individual's vital activity in accordance with his contribution to the development of this society.

The social policy of the state must be built ensuring social justice in its understanding. Social policy itself includes the task of providing social protection of the population and social assistance to single individuals and social groups.

The authors believe that it is not entirely justified to use the concept of "social protection" with respect to only the poor. Differences in levels of material welfare are not a decisive criterion in determining the need certain types of social protection. So, if we consider environmental safety as an element of social protection, then everyone needs it, from a simple citizen to the President of the country.

The article substantiates the need to identify the macro and micro levels of social policy, notes the inconsistency of certain provisions of the basic laws, which does not allow to formulate an optimal social policy either at the state level or at the level of regional government bodies.

As one of the most promising areas of scientific research, the study of the specifics of the activities of social infrastructure various institutions is called as a material basis for the development and implementation of appropriate social policies.

Key words: social justice, social policy, social protection, social assistance, public administration, regional administration, macro level of social protection, macro level of social protection.

Стаття надійшла до редакції: 09.01.2018 р.